

IMPLICANCIAS EN LOS RECURSOS DIRECTOS CONTRA EL ENARGAS

MIRIAM ALEJANDRA SANTANGELO
Profesora de posgrado de la Facultad de
Derecho, Universidad de Buenos Aires.

SUMARIO: 1. Introducción. 2. Funciones y facultades del ENARGAS. 3. Facultades jurisdiccionales. 4. Funciones sancionatorias. 5. Otras funciones del ENARGAS. Recursos previstos en el art. 70 de la Ley de Gas. 6. Conclusiones. 7. Bibliografía.

I. INTRODUCCIÓN

Entre el amplio abanico de normas modificadas y derogadas por la Ley 27.742, también denominada Ley de Bases y Puntos de Partida para la Libertad de los Argentinos (Ley de Bases)¹, encontramos las modificaciones introducidas a la Ley 24.076 (Ley de Gas o LG).

Pero antes de abordar las cuestiones atinentes a los remedios recursivos especiales de la LG, es oportuno destacar que se incluyeron diversas modificaciones, tanto en la mencionada norma como en la Ley 17.319 (Ley de Hidrocarburos), especialmente sobre temas de importación y exportación de hidrocarburos, con el objeto de brindar seguridad jurídica a las inversiones energéticas.

Otro cambio importante fue el plazo adicional de diez (10) años que se agregó al plazo de prórroga de las Licencias de Transporte y Distribución. De esta forma, las licencias otorgadas a las distribuidoras y transportistas (salvo GASNEA) terminarían el día 28/12/2027, mientras que la de GASNEA se produciría el día 26/6/2032, pero todas coinciden en que la prórroga de las licencias era de diez (10) años. Con el plazo adicional de 10 años de prórroga, a los 10 años ya previstos en las licencias, de otorgarse aquéllas, se extenderían las licencias hasta el año 2047 (y hasta el año 2052 para GASNEA).

Además incluye el art. 3° *bis* referido a las exportaciones de Gas Natural Licuado (GNL), disponiendo las funciones que el Poder Ejecutivo Nacional (PEN) establecerá en la reglamentación sobre las autorizaciones otorgadas a tal

1 Publicada en el B.O. el 08/04/2024.

efecto por la Secretaría de Energía de la Nación, quien deberá realizar un estudio a los efectos de emitir una Declaración de Disponibilidad de Recursos Gasíferos en el largo plazo que contemple la suficiencia de recursos gasíferos en el país proyectada en el tiempo y el suministro de gas natural de otros orígenes para abastecer regularmente en el curso ordinario de los acontecimientos la demanda interna, y a la misma vez, suministrar sobre base firme e ininterrumpible los proyectos de exportación de GNL cuyo desarrollo y ejecución se prevea.

Un elemento importante que incluye la Ley de Bases es que el otorgamiento de una autorización de exportación firme de GNL implicará para sus titulares el derecho a exportar todos los volúmenes autorizados en forma continuada y sin interrupciones ni restricciones, reducciones o redireccionamientos por causa alguna durante cada día del período de vigencia de la autorización de exportación respectiva, así como el derecho de acceder sin restricciones ni interrupciones de ninguna naturaleza al suministro de gas natural o a la capacidad de transporte, procesamiento o almacenamiento de cualquier especie de los que sean titulares o que hubiesen contratado a tal fin.

Y además, por el art. 161 del Capítulo IV de la Ley de Bases se crea el Ente Nacional Regulador del Gas y la Electricidad que “una vez constituido, reemplazará y asumirá las funciones del Enre y Enargas”.

En tal sentido, la Ley de Bases estableció criterios homogéneos a nivel de toda la política energética (hidrocarburos líquidos, gas natural y energía eléctrica), y a la vez incluyó determinadas modificaciones en la LG tendientes a armonizar los criterios sobre los recursos especiales allí previstos, en relación a la también modificada Ley de Procedimiento Administrativo 19.549.

Se aclara que a la fecha de elaboración del presente trabajo aún no ha sido modificado el Decreto N° 1738/92, reglamentario de la Ley 24.076.

Considerando entonces lo expresado anteriormente, se realizará un breve análisis de las funciones y facultades del Enargas para luego evaluar las modificaciones introducidas por la Ley de Bases.

2. FUNCIONES Y FACULTADES DEL ENARGAS

En primer lugar, es necesario tener en cuenta que la LG estableció que el transporte y distribución de gas natural son servicios públicos (art. 1°), sin perjuicio de la regulación sobre otros sujetos que esa norma identifica en su art. 9°. A tal efecto, el art. 2° de la ley establece los objetivos que deben ser ejecutados y controlados por el Ente Nacional Regulador del Gas que se crea por el art. 50°.

2 Dichos objetivos son: *a)* proteger adecuadamente los derechos de los consumidores; *b)* promover la competitividad de los mercados de oferta y demanda de gas natural, y alentar inversiones para asegurar el suministro a largo plazo; *c)* propender a una mejor operación, confiabilidad, igualdad, libre acceso, no discriminación y uso generalizado de los servicios e instalaciones de transporte y distribución de gas natural; *d)* regular las actividades del transporte y distribución de gas natural, asegurando

A ello corresponde agregar que la base de la competencia del Organismo se encuentra detallada en el art. 52 de la Ley 24.076, que indica sus funciones y facultades³.

que las tarifas que se apliquen a los servicios sean justas y razonables de acuerdo a lo normado en la presente ley; *e*) incentivar la eficiencia en el transporte, almacenamiento, distribución y uso del gas natural; *f*) incentivar el uso racional del gas natural, velando por la adecuada protección del medio ambiente; *g*) propender a que el precio de suministro de gas natural a la industria sea equivalente a los que rigen internacionalmente en países con similar dotación de recursos y condiciones.

3 *a*) Hacer cumplir la presente ley, su reglamentación y disposiciones complementarias, en el ámbito de su competencia, controlando la prestación de los servicios, a los fines de asegurar el cumplimiento de las obligaciones fijadas en los términos de la habilitación; *b*) Dictar reglamentos a los cuales deberán ajustarse todos los sujetos de esta ley en materia de seguridad, normas y procedimientos técnicos, de medición y facturación de los consumos, de control y uso de medidores de interrupción y reconexión de los suministros, de escape de gas, de acceso a inmuebles de terceros, calidad del gas y odorización. En materia de seguridad, calidad y odorización su competencia abarca también al gas natural comprimido; *c*) Dictar reglamentos con el fin de asegurar que los transportistas y distribuidores establezcan planes y procedimientos para el mantenimiento en buenas condiciones de los bienes afectados al servicio durante el período de las respectivas habilitaciones y que proporcionen al ente informes periódicos que permitan determinar el grado de cumplimiento de dichos planes y procedimientos; *d*) Prevenir conductas anticompetitivas, monopólicas o indebidamente discriminatorias entre los participantes de cada una de las etapas de la industria, incluyendo a productores y consumidores y dictar las instrucciones necesarias a los transportistas y distribuidores para asegurar el suministro de los servicios no interrumpibles; *e*) Establecer las bases para el cálculo de las tarifas de las habilitaciones a transportistas y distribuidores y, controlar que las tarifas sean aplicadas de conformidad con las correspondientes habilitaciones y con las disposiciones de esta ley; *f*) Aprobar las tarifas que aplicarán los prestadores, disponiendo la publicación de aquéllas a cargo de éstos; *g*) Publicar los principios generales que deberán aplicar los transportistas y distribuidores en sus respectivos contratos para asegurar el libre acceso a sus servicios; *h*) Determinar las bases y condiciones de selección para el otorgamiento de habilitaciones de transporte y distribución de gas natural mediante licitación pública; *i*) Asistir al Poder Ejecutivo Nacional en las convocatorias a licitación pública y suscribir los contratos de concesión y determinar las condiciones de las demás habilitaciones ad referendum del mismo; *j*) Propiciar ante el Poder Ejecutivo Nacional cuando corresponda, la cesión, prórroga, caducidad o reemplazo de las concesiones; *k*) Autorizar las servidumbres de paso mediante los procedimientos aplicables, de acuerdo a lo dispuesto por el artículo 23, y otorgar toda otra autorización prevista en la presente ley; *l*) Organizar y aplicar el régimen de audiencias públicas previsto en esta ley; *m*) Velar por la protección de la propiedad, el medio ambiente y la seguridad pública, en la construcción y operación de los sistemas de transporte y distribución de gas natural, incluyendo el derecho de acceso a la propiedad de productores, transportistas distribuidores y consumidores previa notificación, a efectos de investigar cualquier amenaza potencial a la seguridad y conveniencia pública; *n*) Promover ante los tribunales competentes, las acciones civiles o penales que tiendan a asegurar el cumplimiento de sus funciones y de los fines de esta ley, su reglamentación y los términos de las habilitaciones; *ñ*) Reglamentar el procedimiento para la aplicación de las sanciones que correspondan por violación de disposiciones legales, reglamentarias o contractuales, asegurando el principio del debido proceso; *o*) Requerir de los transportadores y distribuidores los documentos e información necesarios para verificar el cumplimiento de esta ley su reglamentación y los respectivos términos de las habilitaciones, realizando las inspecciones que al efecto resulten necesarias, con adecuado resguardo de la confidencialidad de información que pueda

De allí se desprende que no sólo el Organismo tiene funciones regulatorias y reglamentarias (que se complementan con gran cantidad de disposiciones dentro de la misma Ley 24.076 y su reglamentación por Decreto 1.738/92), sino que también el Congreso le confirió funciones de fiscalización y control. A eso debemos agregar las funciones jurisdiccionales que surgen del art. 66 de dicha ley, sobre la que nos referiremos en primer lugar.

3. FACULTADES JURISDICCIONALES

El art. 66 de la LG no sufrió cambios directos con la sanción de la Ley de Bases, pero sí se encuentra alcanzada en cierta medida por las modificaciones de la Ley de Procedimientos Administrativos.

Recordamos que la norma establece que, para el ejercicio de estas facultades por parte del Enargas, se requiere la existencia de una controversia que debe ser actual y concreta, a fin de seguir los criterios de la CSJN⁴ y las partes pueden ser cualquiera de los sujetos de la ley, con cualquier tipo de terceros interesados (incluyendo claro está, al resto de los sujetos de la industria detallados en el art. 9 de la ley citada), siempre que el motivo de dicha controversia se refiera a los servicios mencionados en el art. 66 de la Ley 24.076, es decir, con motivo de los servicios de captación, tratamiento, transporte, almacenamiento, distribución y comercialización de gas. Aclara la norma que tales controversias deberán ser sometidas en forma previa y obligatoria a la jurisdicción del ente.

Conforme nos enseña Barraza⁵, admitir la existencia de tribunales administrativos requiere sortear algunas vallas constitucionales, por una parte, lo enfático del art. 109, que establece que el presidente de la Nación no podrá en ningún caso ejercer funciones judiciales, arrogarse el conocimiento de las causas pendientes

corresponder de acuerdo a lo dispuesto por la presente ley; p) Publicar información y asesorar a los sujetos de la industria del gas natural, siempre que con ello no perjudique indebidamente los derechos de terceros; q) Aplicar las sanciones previstas en la Ley 17.319, en la presente ley y en sus reglamentaciones y en los términos de las habilitaciones, respetando en todos los casos los principios del debido proceso; r) Asegurar la publicidad de las decisiones que adopte, incluyendo los antecedentes en base a los cuales fueron adoptadas las mismas; s) Someter anualmente al Poder Ejecutivo Nacional y al Congreso de la Nación un informe sobre las actividades del año y sugerencias sobre medidas a adoptar en beneficio del interés público, incluyendo la protección de los consumidores y el desarrollo de la industria del gas natural; t) Ejercer, con respecto a los sujetos de esta ley todas las facultades que la Ley 17.319 otorga a su *autoridad de aplicación*; u) Delegar en sus funcionarios las atribuciones que considere adecuadas para una eficiente y económica aplicación de la presente ley; v) Aprobar su estructura orgánica; w) Delegar progresivamente en los gobiernos provinciales el ejercicio de aquellas funciones que considere compatibles con su competencia; x) En general, realizar todo otro acto que sea necesario para el mejor cumplimiento de sus funciones y de los fines de esta ley y su reglamentación.

4 Ver Fallos: 310:2376; 327:4622; 328:3922; 331:563; entre otros

5 BARRAZA, Javier "Las funciones jurisdiccionales de la Administración. Estudio cualicuantitativo", *El Derecho* 273-721.

o restablecer las fenecidas. Asimismo, es necesario superar el obstáculo que impone el art. 29, que prohíbe al órgano ejecutivo que ostente la suma del poder público. Su estudio de la evolución jurisprudencial observa distintas etapas.

En la primera etapa, que denomina “Admisión plena” (1929-1941), la Corte no se preocupa por establecer ninguna limitación. Asimismo, se advierte una visión incorrecta del ejercicio de estas funciones. En el caso “Los Lagos”⁶ la Corte expresa: “En esa calidad posee respecto de la persona a quien afecta la misma fuerza obligatoria ínsita en la ley, salvo la diferencia esencial de faltarle su generalidad; opera en relación al caso individual en forma semejante a las sentencias judiciales y es así la exteriorización de una jurisdicción administrativa especial creada por ser indispensable a la realización del gobierno” (consid. 8°). Es decir, el autor considera que es una etapa de amplitud y también de desconcierto, al punto de que se equipara el acto administrativo a una sentencia judicial. En esta etapa se distinguieron los casos “Comité Radical”⁷ (1929), “Hossain Abbas

6 CSJN, “Sociedad Anónima Ganadera “Los Lagos” c/Nación s/nulidad de decreto”, 20/4/1941, Id SAIJ: FA41000000.

7 CSJN, 5-11-1929, “Comité Radical Acción contra resolución del Jefe de Policía de la Capital sobre derecho de reunión”, Fallos: 156:81, en este caso la Corte admite que un órgano administrativo pueda ejercer funciones judiciales. Expresando la Corte que: “El Jefe de Policía, siendo un funcionario administrativo, ejerce, sin embargo, legalmente funciones que le confieren competencia para juzgar en primera instancia”. Agregando que “Que ya sea ese poder de juzgar y de conocer atribuido al Jefe de Policía en materia de derecho de reunión una función de naturaleza análoga a la que confiere el Código de Procedimientos en lo Criminal o ya se trate de una jurisdicción de carácter contencioso en única instancia, en cualquiera de esos dos aspectos se trataría según la jurisprudencia de esta Corte de una sentencia definitiva que decide una cuestión de orden constitucional en contra de lo sostenido por los recurrentes, comprendida, por consiguiente, en el art. 14 de la Ley 48”. Es así que la Corte admite el ejercicio de funciones jurisdiccionales con un criterio flexible para poder interponer el recurso extraordinario.

Kohlil”⁸ (1940), “Antonio Costes”⁹ (1940), “Laboratorios Suarry”¹⁰ (1940), “Parry”¹¹ (1941), “Impuestos internos vs. Mazetti y Moscatelli”¹² (1941).

En la Segunda etapa, que el Dr. Barraza la denomina “Los contornos iniciales” (1942-1959), la Corte empieza a delinear y poner límite a la admisión sin límites de las funciones jurisdiccionales de la administración. Podemos denominar a esta etapa de los contornos iniciales, porque la Corte no abandona su postura de admitir este tipo de función, pero establecerá límites y condiciones. En esta etapa se verifican los fallos más importantes, los siguientes: “Blas Freijomil”¹³ (1943),

8 CSJN, “Hossain Abbes Kholil c. Cía Swift de la Plata” (Fallos: 186:337). En este caso la Corte sentó como regla general que las provincias conservan todo el poder no delegado a la Nación; se dan sus instituciones y organizan sus poderes sin intervención del gobierno federal, dictan sus leyes de procedimientos y eligen sus jueces dentro de las exigencias de los arts. 5º y 67, inc. 11, de la Constitución Nacional y, por lo tanto, pueden crear tribunales especiales para faltas y para reglamentar el trabajo y la higiene, siempre que establezcan garantías para la defensa en juicio. En resumen, estando admitido el funcionamiento de los tribunales administrativos dentro del ámbito de la Provincia de Córdoba, y convalidadas dichas facultades por la Corte Suprema de Justicia de la Nación (con especial referencia a la materia que nos ocupa) no existe obstáculo para que en Provincia de Córdoba se establezca una instancia prejudicial de carácter obligatorio, en la medida que se preserve el debido proceso y se asegure el adecuado control judicial de las decisiones de la administración.

9 CSJN, “Antonio Costes c/ Andres Prado”, 187:79. En este caso se reiteran los argumentos de la sentencia “Kholil”, y la Corte agrega que el ejercicio de funciones judiciales es sólo un matiz de la función administrativa, indicando que: “El matiz de delegación de atribuciones judiciales que pudiera existir en la ley impugnada, es complemento de las funciones administrativas que ella otorga al Departamento del Trabajo”.

10 CSJN, “Laboratorios Suarry”, 20-11-1940, Fallos: 188:394. En esta ocasión la Corte no analiza la constitucionalidad del ejercicio de funciones jurisdiccionales por parte de la administración, pero indica “Que si bien el recurso extraordinario no procede sino respecto de las sentencias judiciales (Fallos 182,83; 183,100; 185,46) por excepción puede prescindirse de este requisito cuando las autoridades administrativas han procedido en el ejercicio de las facultades judiciales legalmente reconocidas y sin recurso para ante otro tribunal de justicia (Fallos: 155,356; 156,81)”.

11 CSJN, “Parry, Adolfo E”, 20-10-1941, Fallos: 191:85. En este caso, la Corte señaló: “Que es jurisprudencia reiterada de esta Corte que cuando los funcionarios administrativos están facultados por ley para aplicar sanciones penales, o decidir las cuestiones que surjan con motivo del ejercicio de derechos fundamentales, de manera que no admita revisión por los tribunales de justicia, sus resoluciones son apelables por la vía del art. 14 de la Ley 48”.

12 CSJN, “Impuestos internos vs. Mazetti y Moscatelli”, 26-12-1941, Fallos: 191:514. En esta ocasión la Corte reitera los argumentos de “Parry”, admitiendo el ejercicio de funciones jurisdiccionales y además sentó un criterio amplio para acceder al recurso extraordinario al entender el Máximo Tribunal que se decidían “cuestiones que surjan con motivo del ejercicio de derechos fundamentales”.

13 CSJN, “Blas Freijomil v. Cía, de Seguros La Nueva Zelândia”, Fallos: 195:51. La Corte reitera los argumentos del casos “Kholil”, indicando además que los tribunales del trabajo están dirigidos por letrados y tienen una organización previsora y ágil.

“Etcheverry”¹⁴ (1953); “Perelli de Mercatalli”¹⁵ (1956); “López de Reyes”¹⁶ (1959).

La Tercera etapa identificada por el Dr. Barraza la denomina “Admisión condicionada” (1960- 2005). En esta etapa la Corte fija con grado de detalle en qué casos se va a admitir la existencia de tribunales administrativos. Asimismo, se sorteó la valla del art. 109 de la CN que prohíbe al presidente de la Nación ejercer funciones judiciales. Los casos más importantes de esta etapa son: “Fernández Arias c. Poggio” (1960), “Coria”¹⁷ (1962), “Rosales”¹⁸ (1962), “Cámara

14 CSJN, “Etcheverry, Raúl y otros c/ Grillo Hermanos”, 14-12-1953, Fallos: 227:677. En este caso la Corte indicó que “encarando la creciente complejidad de funciones de la Administración, ha encontrado admisible que cierto tipo de negocios o infracciones, por razón de la naturaleza pública de los intereses cuya tutela se procura, sean juzgados por funcionarios y formalidades especiales. El tribunal ha contemplado algunos de estos supuestos y admitido la validez de los procedimientos arbitrados, con el fin de hacer posible y eficaz la aplicación de las disposiciones legales que rigen o sancionan los asuntos de que se trata”.

15 CSJN, “Perelli de Mercatalli”, Fallos: 234:715. En esta ocasión la Corte consideró que el ejercicio de funciones jurisdiccionales a órganos que no integran el Poder Judicial debe ser considerado de carácter excepcional y corresponde una interpretación restrictiva.

16 CSJN, “López de Reyes, María Consuelo v. Instituto Nacional de Previsión Social”, Fallos: 244:548, del 25-09-1959. Se trataba de una persona que había sido afectada por una decisión del Instituto Nacional de Previsión Social, que le negó el derecho a obtener una jubilación por incapacidad. La Corte señaló que: “La exigencia de que las decisiones de los organismos administrativos con funciones jurisdiccionales dejen expedita la instancia judicial, no es rígida y puede adecuarse a los requerimientos impuestos por la estructura del Estado moderno y por las actividades que él desarrolla teniendo en vista el bienestar social. Entendida con el sentido de que aquellas decisiones quedarán sujetas a control judicial suficiente –o sea que no se conferirá a los funcionarios un poder absolutamente discrecional– tal exigencia tiene alcance variable según las peculiaridades de cada situación jurídica y debe ser armonizada con factores o circunstancias tales como la naturaleza del derecho individual alegado, el carácter de los organismos actuantes, la complejidad técnica de las materias, la índole y magnitud de los intereses públicos comprometidos, el régimen y la organización administrativa establecidos para garantizarlos, etc.”.

17 CSJN, “Coria, Elsa Rosa”, 21-05-62, Fallos: 252:356. El jefe de Policía impuso a la Sra. Elsa Coria la sanción de trece (13) días de arresto por el ejercicio de la prostitución; dicha sanción no era redimible por multa. El cuestionamiento a tal decisión era que tal sanción constaba en un formulario. Asimismo, que los fundamentos de esa resolución se remitían a las constancias del expediente. El principal argumento de la Corte para dejar sin efecto la resolución del jefe de Policía se basó en que no se había respetado el derecho de defensa. Sin embargo, el Procurador General consideró que la resolución cuestionada como una sentencia, al procedimiento que sustanciaba el jefe de Policía como un juicio, y consideró al jefe de Policía como un juez. Por otra parte, el caso revela un retroceso, pues la Corte fija las bases de lo que debe entenderse por el ejercicio de funciones jurisdiccionales por parte de órganos administrativos en “Fernández Arias” y en este fallo no hay ninguna referencia a ese pronunciamiento judicial.

18 CSJN, “Rosales, Gabriel Telésforo c/ S.A. Cía. Azucarera Tucumana Ing. La Trinidad”, 28-09-62, Fallos: 253:485. En este caso la Corte consideró lesiva del derecho de defensa en juicio la decisión a la que había llegado la Comisión Arbitral de la Cámara Gremial de Productores de

Gremial de Productores de Azúcar”¹⁹ (1963), “Carlos María Fernández”²⁰ (1967), “Dumit”²¹ (1972), “Ojeda”²² (1978), “Madala”²³ (1983), “Casa Enrique

Azúcar de Tucumán, la que, de acuerdo con la ley provincial 1403, resolvió un conflicto entre particulares sobre aspectos propios del derecho común. Asimismo, solo estaban previstos los recursos de nulidad e inconstitucionalidad local ante el Tribunal Superior de la Provincia de Tucumán.

19 CSJN, “Cámara Gremial de Productores de Azúcar”, 24-05-63, Fallos: 255:354. En este caso la Corte admitió la existencia de tribunales administrativos siempre que dejen expedita la vía judicial y un control judicial suficiente, expresando que: “La posibilidad de limitar los derechos individuales, ya por vía de reglamentación legal, ya por vía de actos ejecutivos, no justifica la inexistencia de control judicial suficiente” (consid. 4º). En el caso, se trataba de una decisión administrativa que no preveía la revisión judicial ulterior, lo cual fue declarado inconstitucional.

20 CSJN, “Carlos María Fernández”, 8-3-67, Fallos: 267:97. En esta ocasión la Corte reitera los fundamentos de “Fernández Arias”, en cuanto a la necesidad de un control judicial suficiente.

21 CSJN, “Dumit, Carlos José c. Instituto Nacional de Vitivinicultura”, 8-11-72, Fallos: 284:150. La Corte admitió la existencia de tribunales administrativos, cuya validez está supeditada a que dejen expedita la instancia judicial posterior, máxime -en el caso- que se trataba de la aplicación de sanciones penales.

22 CSJN, “Ojeda, Domingo Antonio s/apelación resolución TAN”, 8-8-78, Fallos: 301:1103. La Corte señaló en este caso que el control judicial supone la negación a los tribunales administrativos de la potestad de dictar resoluciones definitivas en cuanto a los hechos y al derecho aplicable; esa exigencia no constituye un principio rígido, sino que su alcance debe adecuarse a las peculiaridades de cada situación jurídica, armonizándolo con las circunstancias concretas del caso, entre las cuales adquieren especial relevancia el carácter de los órganos actuantes y la complejidad técnica de la materia.

23 CSJN, “Madala, Adolfo Daniel s/recurso de queja”, 1-3-83, Fallos: 305:129. En este caso se trataba de una condena que impuso el director general de Asuntos Judiciales de la Policía Federal Argentina para la cual estaba previsto el recurso extraordinario. Ante tales circunstancias, el Máximo Tribunal entendió que la posibilidad de interponer recurso extraordinario por inconstitucionalidad o arbitrariedad importaba un cercenamiento del acceso a la instancia judicial propiamente dicha y se entendió que tal situación comportaba la privación de justicia.

Schuster”²⁴ (1987), “Octavio di Salvo”²⁵ (1988), “Complejo Agroindustrial San Juan”²⁶ (1996), “Litoral Gas”²⁷ (1998).

La Cuarta etapa es denominada La restricción (2005-2017). En esta etapa se registra una restricción a las potestades de los órganos administrativos que ejercen facultades jurisdiccionales. Podemos citar en esta etapa el caso “Ángel Estrada”²⁸ (2005) y personalmente agrego el caso “Pogonza”²⁹ (2021).

En el caso “Estrada”, la Corte hace referencia a la jurisdicción primaria de los organismos administrativos en las controversias, en la medida en que las relaciones entre ellos afectan el correcto funcionamiento del servicio. Agrega que la denominada “jurisdicción primaria” de las agencias administrativas comprende los conflictos que originalmente corresponden a la competencia de los jueces ordinarios, pero que en virtud de la existencia de un régimen propio, incluyen determinados extremos comprendidos dentro de la competencia especial de un

24 CSJN, “Casa Enrique Schuster S.A.I.C. c/Administración Nacional de Aduanas”, 27-10-87, Fallos: 310:2159. La Corte indicó que las decisiones de órganos administrativos que ejercen funciones jurisdiccionales deben garantizar un control judicial posterior, a fin de impedir que dichos órganos ejerzan un poder discrecional exento de toda revisión ulterior.

25 CSJN, “Octavio di Salvo s/hábeas corpus”, 24-3-96, Fallos: 311:334. La Corte señaló que: “Entre las limitaciones que se han establecido a la actividad jurisdiccional de los organismos administrativos figura, ante todo, la que obliga a que sus pronunciamientos queden sujetos a control judicial suficiente, a fin de impedir que aquellos ejerzan un poder absolutamente discrecional, sustraído a toda especie de revisión ulterior” (consid. 5°).

26 CSJN, “Complejo Agroindustrial San Juan S.A. c/Distribuidora de Gas del Norte S.A.”, 23-4-98, Fallos: 319:498. Se discutía sobre las facultades jurisdiccionales de un ente regulador (42). En este caso, la Corte afirmó: “Respecto a los alcances de dicha facultad jurisdiccional, conforme a lo dispuesto en la ley en su art. 66, a los fines de distinguir en qué conflictos interviene y a cuáles sujetos se refiere, cabe poner de relieve que, si bien dicha norma puede prestarse a confusión en cuanto a quiénes son los sujetos que pueden acudir al organismo, de los arts. 29 y 67 de la normativa surge que se ha previsto la intervención del mismo, ya sea de oficio o por denuncia de interesado consumidor o sujeto activo de la relación, para resolver situaciones que se planteen entre ellos, tales como la dada en el *sub lite*. Por otra parte, la citada legislación también ha establecido el procedimiento destinado a que la decisión jurisdiccional administrativa encuentre suficiente control judicial, que asegure el ejercicio de derecho de defensa del interesado (arts. 67, ap. 2° y 70)” (del dictamen del Procurador General de la Nación).

27 CSJN, “Litoral Gas S.A. c/ENARGAS s/Resolución 29/1994”, 16-04-98, Fallos: 321:776. En este caso, el Máximo Tribunal expresó: “El ejercicio de facultades jurisdiccionales por órganos administrativos, a efectos de una mayor protección de los intereses públicos mediante el aprovechamiento de la experiencia administrativa en la decisión judicial que finalmente se adopte, está condicionado a limitaciones constitucionales que surgen del art. 109 de la Constitución Nacional y de la garantía del art. 18 de la Ley Fundamental, tales como la exigencia de dejar expedita una vía de control judicial verdaderamente suficiente y la limitación que se deriva de la materia específica que la ley sometió al previo debate administrativo”.

28 CSJN, “Ángel Estrada y Cía. S.A. c/ resol. 71/96 - Sec. Ener. y Puertos (Expte. N° 750-002119/96). s/ recurso extraordinario”, 05-04-2005, Fallos: 328:651.

29 CSJN, “Pogonza, Jonathan Jesús c/Galeno ART SA s/accidentes- ley especial”, 2-9-2021,

cuerpo administrativo (confr. “United States v. Western Pacific Railroad”, citado precedentemente), con la salvaguarda de que la palabra final sobre la validez de las órdenes o regulaciones dictadas por aquél siempre compete a los jueces ordinarios. La expresión “toda controversia” contenida en el artículo citado debe entenderse como circunscripta a toda controversia válidamente sustraída por el Congreso a la competencia de los jueces ordinarios. En particular, la administración de los remedios ordinarios, esto es, el poder para dirimir el reclamo de daños y perjuicios planteado por el usuario con sustento en el derecho común, resulta extraño a las atribuciones conferidas al ente regulador. Ello es así porque tal poder no guarda relación con los motivos tenidos en mira por el legislador al crear el ente en cuestión, al margen de que una eventual decisión condenatoria dictada por el ente regulador sobre el punto carecería de autoridad de cosa juzgada y no sería susceptible de cumplimiento forzoso conforme las reglas relativas a la ejecución de sentencias, pues la ley respectiva no le ha otorgado estas cualidades a las decisiones del organismo. En suma, que su intervención resultaría estéril, pues no podría satisfacer el reclamo de daños y perjuicios por medio de una decisión que, conforme a la ley, tuviera un alcance equivalente al de una sentencia condenatoria.

Es así que la jurisprudencia de la Corte establece como requisitos para el ejercicio de facultades jurisdiccionales de los organismos administrativos, que: 1) no sea materia de intervención del organismo cuestiones de derecho común; 2) que requiera los conocimientos específicos de aquél a fin de resolver el conflicto; y que 3) la decisión jurisdiccional administrativa encuentre suficiente control judicial, que asegure el ejercicio del derecho de defensa del interesado.

Respecto del caso “Pogonza”, la Corte se expidió el 2 de setiembre de 2021, sobre la constitucionalidad de la intervención de las comisiones médicas con carácter previo al judicial, obligatorio y excluyente. La norma cuestionada establece un plazo perentorio de sesenta días hábiles administrativos para que la comisión médica se pronuncie. Ese plazo es prorrogable, por única vez, por treinta días hábiles, por cuestiones de hecho relacionadas con la acreditación del accidente de trabajo o de la enfermedad profesional, lo que deberá ser debidamente fundado. Vencido ese plazo la norma deja expedita la vía judicial. Este recaudo reviste interés para el examen de la norma pues el derecho a ser oído en un plazo razonable, que integra la garantía del debido proceso, rige en los procedimientos administrativos (cf. Corte IDH, caso “Baena Ricardo y otros vs. Panamá”, sentencia del 2 de febrero de 2001, párrafos 124 y 127).

Es preciso hacer hincapié también en que, si bien la Ley 27.742 no modificó el art. 66 de la LG –como ya se señaló–, el plazo razonable para resolver estas controversias es fundamental que sea respetado por el Organismo Regulador, en tanto la misma norma indica que la intervención del ENARGAS es previa y obligatoria (respecto de la decisión judicial), y por ello se requiere cierta celeridad en

el procedimiento para poder obtener en sede administrativa y/o en sede judicial, una resolución útil.

Al respecto, Gutiérrez Colantuono³⁰ nos recuerda que: “El abordaje habitual de la garantía del art. 18 de la Constitución argentina ha sido concebido desde dos módulos fundamentales: la perspectiva de acceso al juez y la correlativa posibilidad de obtener una resolución útil, esto es, dotada de eficacia práctica, por medio de la cual ese juez brinde protección al derecho postulado. En otros términos, el propósito inicial del constitucionalismo consistió en asegurar el papel protagónico del juez como vehículo de la tutela de los derechos; y uno de los objetivos centrales en ese aseguramiento –del cual deriva la idea de tutela efectiva– consistió en la necesidad de evitar que, por la sacralización de las formas, esa protección perdiera vigor o se viera lisa y llanamente anulada en la práctica. De ahí el calificativo de *efectiva*, que, sin esa aclaración de rechazo del ritualismo formal excesivo, nos resultaría redundante. La noción apuntada tiende a reafirmar, enfatizar, el carácter instrumental de las formas frente a los fines del ordenamiento”. Agrega el autor que “la categoría de la tutela administrativa efectiva se inserta como un paso más dentro de esa búsqueda de eficacia práctica en los instrumentos estatales de protección de los derechos, y encuentra su propia funcionalidad desde dos elementos que la caracterizan y distinguen de su par judicial: a) el papel preventivo que se le asigna, a partir de la finalidad de evitar el conflicto que da sustento a la intervención del juez mediante una acción tutelar oficiosa de la Administración; y b) el lugar privilegiado de la función administrativa para la obtención de ese propósito, en tanto actividad estatal que, por excelencia, presenta los rasgos –que, justamente, le dan sus contornos diferenciales– de inmediatez y concreción, es decir, de cercanía con la persona.”

Habiendo evaluado los antecedentes jurisprudenciales de las funciones jurisdiccionales de la Administración, podemos observar que el art. 66 de la Ley 24.076 no tuvo modificaciones directas con la sanción de la Ley de Bases, pero no podemos perder de vista que el art. 44 de la Ley 27.742 incluyó el art. 25 *bis* a la Ley 19.549, mediante la cual establece que: “Cuando en virtud de norma expresa la impugnación judicial del acto administrativo deba hacerse por vía de recurso, el plazo para deducirlo será de treinta (30) días hábiles judiciales desde la notificación de la resolución definitiva que agote la instancia administrativa. Quedan derogadas todas las prescripciones normativas especiales que establezcan plazos menores”.

En tal sentido, el plazo de quince (15) días hábiles establecido por el art. 66 de la Ley 24.076 para impugnar las resoluciones que dicta el ENARGAS en uso de sus facultades jurisdiccionales ha sido duplicado por la Ley de Bases, cuestión

30 GUTIERREZ COLANTUONO, Pablo A. “El Procedimiento administrativo y la tutela administrativa efectiva” XXXI Jornadas Nacionales de Derecho Administrativo, pp. 351 a 353.

que parece una solución claramente justa en tanto el plazo originario resultaba a todas luces exiguo e insuficiente para quien pretende ejercer sus derechos en sede judicial. En orden a ello, luego del dictado de la Ley 27.742 el organismo aclara a las partes, al notificar las resoluciones materialmente jurisdiccionales (tal es la denominación de los actos administrativos dictados por el ENARGAS con motivo de la aplicación del art. 66 mencionado), que el plazo para interponer el recurso correspondiente es de treinta (30) días hábiles judiciales para que no exista confusión al respecto. Habría que observar si la reglamentación de la Ley 24.076 por el Decreto 1738/92 indicará alguna aclaración sobre dicho plazo.

Finalmente debe recordarse que la LG no admite el recurso de Alzada contra las resoluciones dictadas en función de las facultades jurisdiccionales.

4. FUNCIONES SANCIONATORIAS

Luego de ejercer las funciones de fiscalización y control para verificar el cumplimiento del Marco Regulatorio de la Industria del Gas, en el caso de detectarse irregularidades, el ENARGAS debe iniciar un procedimiento sancionatorio. Para ello debe tener en cuenta si el sujeto involucrado es una Licenciataria de Transporte o Distribución, al que deberá aplicar las disposiciones del Capítulo X de las Licencias (cuyo modelo fue aprobado por Decreto 2255/92, y fue incluido como Anexo en las licencias otorgadas oportunamente). Si no se trata de una Licenciataria corresponde la aplicación de lo dispuesto en el art. 71 de la Ley de Gas. En todos los casos debe imputarse las faltas, informando al sujeto las conductas reprochables, la normativa incumplida y se le otorgará un plazo de diez (10) días hábiles administrativos para que produzca su descargo. Cumplido el plazo para ello, y aplicando las medidas que garantizan el debido proceso, el organismo debe dictar una resolución imponiendo la sanción correspondiente.

Ante dicha sanción, el sujeto objeto de aquella puede interponer el recurso previsto en el art. 73 de la Ley 24.076. Su redacción originaria indicaba que: “Las sanciones aplicadas por el ente *podrá impugnarse* ante la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal mediante un recurso directo a interponerse dentro de los 30 días hábiles judiciales posteriores a la notificación”. Luego, el art. 158 de la Ley de Bases modificó el art. 73 de la Ley de Gas, cuya nueva redacción establece que: “Las sanciones aplicadas por el Ente Nacional Regulador del Gas *serán impugnables* ante la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal mediante un recurso directo a interponerse dentro de los treinta (30) días hábiles judiciales posteriores a su notificación”.

La diferencia sutil entre ambos textos consiste en el reemplazo de la frase “podrá impugnarse” por “serán impugnables”, pudiendo interpretarse que la norma intenta restringir especialmente el recurso de Alzada contra actos administrativos cuyo objeto es la aplicación de una sanción.

En primer lugar, cabe indicar que el texto original ya preveía el recurso directo de este tipo de resoluciones, por lo cual el sujeto sancionado puede recurrir directamente ante la justicia conforme lo indica el art. 73 mencionado.

Respecto del Recurso de Alzada, la Procuración del Tesoro interpreta restrictivamente este tipo de impugnación contra los actos de los entes reguladores³¹, lo cual es un avance en igual dirección, con privilegio de su autarquía funcional³². Se ha dicho en tal sentido que “no procede la revisión por vía de alzada de los actos administrativos dictados por los entes reguladores, en ejercicio de competencias que les hayan sido encomendadas exclusivamente en función de su idoneidad técnica, cuyo ‘objeto’ sea ‘técnico’ y el recurso impugne únicamente ese ‘objeto’, salvo que se configure un supuesto de arbitrariedad”. La doctrina comparada considera anormal esta forma de tutela de la administración central sobre los actos de los entes descentralizados³³. Sin embargo, se ha autorizado el recurso de alzada contra resoluciones del ENRE, ENARGAS, ETOSS y la CNC.

Debe tenerse en cuenta que a pesar de la interpretación que debe realizarse sobre la nueva redacción del art. 73 de la LG, que pareciera indicar que sólo podría interponerse el recurso judicial allí previsto, corresponde también hacer referencia a lo ya manifestado sobre la tutela administrativa efectiva, y por ende, pese a que el sujeto sancionado tiene la posibilidad de interponer el recurso directo ante la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Administrativo Federal, si opta por impugnar la decisión en sede administrativa, correspondería que el ENARGAS sustancie el mismo de acuerdo a las disposiciones de la LPA.

Al respecto, Gutiérrez Colantuono³⁴ indicó que la “alusión jurisprudencial expresa a esta noción se dio por primera vez en Argentina en el precedente “Astorga”³⁵ de la Corte Federal, en el cual el tribunal afirmó que una serie de normas constitucionales y convencionales “resguarda el derecho a la tutela administrativa y judicial efectiva”, a la cual se califica como una “garantía” que “supone la posibilidad de

31 PTN, Dictámenes, 228:114; RDA, 27/28:400-96, con nota de SEIJAS, GRACIELA, “Los entes reguladores y la extensión del recurso de alzada...”,.

32 “La autonomía de los entes de regulación y control”, en *Revista del Colegio Público de Abogados de la Capital Federal*, Buenos Aires, sept. 2001, p. 32 y ss.; GELLI, María Angélica, *Constitución de la Nación Argentina. Comentada y concordada*, 3ª ed., Buenos Aires, La Ley, 2005, pp. 478-9.

33 BREWER CARÍAS, Allan Randolph, *Principios del procedimiento administrativo*, Madrid, Civitas, 1990, p. 187. Este autor, asimilando el jerárquico con la alzada, considera que “no procede en relaciones interorgánicas de tutela, como las que vincular la Administración Descentralizada con los órganos de la Administración Central”, p. 187. Reconoce lo mismo, salvando su opinión, ORTIZ ORTIZ, Eduardo, *Tesis de derecho administrativo*, San José, Stradtman, 1998, p. 326 y ss.; tampoco admite la revocación o reforma del acto por la administración central RODRÍGUEZ R., Libordo, *Derecho administrativo general y colombiano*, 10ª ed., Bogotá, Temis, 1998, p. 53.

34 GUTIERREZ COLANTUONO, “El Procedimiento... ya cit. P. 533

35 CSJN, “Astorga Bracht”, 14-10-2004.

ocurrir ante los tribunales de justicia –a lo que cabe agregar ante las autoridades administrativas competentes– y obtener de ellos sentencia o decisión útil relativa a los derechos de los particulares o litigantes y que requiere, por sobre todas las cosas, que no se prive a nadie arbitrariamente de la adecuada y oportuna tutela de los derechos que pudieren, eventualmente, asistirle, sino por medio de un proceso –o procedimiento– conducido en legal forma y que concluya con el dictado de una sentencia –o decisión– fundada”.

Otros elementos a tener en cuenta respecto de la norma que se evalúa es que la reglamentación de la Ley 24.076 por el Decreto 1738/92 dispone, respecto de los arts. 65 a 70 de la ley citada que:

“Las disposiciones de la Sección XI del Capítulo I de la Ley serán reglamentadas por el Ente con adecuación a las siguientes reglas y principios:

(1) Salvo que la Ley o esta Reglamentación dispongan expresamente un plazo distinto, el silencio administrativo se configurará según los plazos previstos por la Ley de Procedimientos Administrativos; el Ente, en sus reglamentaciones, podrá abreviar pero no extender estos últimos plazos, o disponer el carácter afirmativo del silencio.

(5) No será necesario agotar la vía administrativa si por la índole de la cuestión controvertida, y los actos precedentes del Ente, la voluntad administrativa contraria a la posición sustentada por el interesado es conocida, resultando tal procedimiento una inútil demora. Este inciso no será aplicable cuando existan cuestiones de hecho controvertidas.

(11) La interposición del recurso de alza no será necesaria para que se considere agotada la vía administrativa a los efectos del recurso judicial previsto en el Art. 70 de la Ley.”

Respecto del silencio positivo, no quedan dudas que rigen las pautas de las disposiciones de la LPA con las modificaciones de la Ley de Bases (sin perjuicio de lo dispuesto en el punto 15.3 de las Licencias en relación al Consentimiento Tácito, que se comentan más adelante).

En el próximo capítulo haré referencia a las disposiciones del art. 70 de la LG, puesto que resulta una de las reformas más importantes de la Ley de Bases respecto de las medidas recursivas especiales de la Ley de Gas.

5. OTRAS FUNCIONES DEL ENARGAS. RECURSOS PREVISTOS EN EL ARTÍCULO 70 DE LA LEY DE GAS

Debe tenerse en cuenta que las resoluciones del ENARGAS que no tengan por objeto la resolución de una controversia (en los términos del art. 66 de la LG), o la aplicación de una sanción (art. 73 de la LG), deben tramitar según las prescripciones del art. 70. Al respecto, éstas pueden consistir en actos de alcance particular o actos de alcance general (respecto de los que rigen las disposiciones del art. 24

de la LPA y art. 73 de su Decreto Reglamentario). En tal sentido corresponde distinguir ambos tipos de actos a los fines de determinar cuáles eran (antes de la Ley de Bases) sus remedios recursivos. Así, los actos de alcance particular incluidos en el art. 70 de la LG debían ser impugnados por el Recurso de Reconsideración (art. 84 de la LPA) para agotar la vía administrativa y poder acceder a la instancia judicial, en cambio, los actos de alcance general debían ser impugnados por medio del reclamo impropio para lograr agotar la vía. Actualmente, con las modificaciones de la LPA y el RLPA no sería necesario agotar la vía administrativa para acceder a la instancia judicial en ninguno de los casos.

El texto original del art. 70 de la LG establecía que: “Las resoluciones del ente podrán recurrirse por vía de alzada, en los términos de la LPA y sus disposiciones reglamentarias. Agotada la vía administrativa, procederá el recurso en sede judicial directamente ante la Cámara Nacional de Apelaciones CAF.” Con las modificaciones de la Ley de Bases, el nuevo texto del artículo citado dispone: “Los actos emanados de la *máxima autoridad* del ENRG *serán impugnables* ante la CNA en lo CAF mediante *recurso directo* a interponerse dentro de los 30 días hábiles judiciales posteriores a su notificación”.

Debe recordarse también que aquellos actos de alcance general dictados por el Organismo en ejercicio de la potestad reglamentaria, en tanto son considerados dentro de las potestades reglamentarias de la Administración en general, participan de la misma naturaleza que los reglamentos delegados por el Congreso. En tal sentido se expresó Alberto Bianchi que “la delegación que reciben los entes reguladores está comprendida dentro de las materias determinadas de administración del art. 76” (fs. 85) de la Constitución Nacional. Por ello no corresponde que el Poder Ejecutivo derogue un reglamento dictado por el Ente (fs. 98), sin perjuicio que el PEN pueda revocar un acto individual por aplicación del acto de alcance general. Luego de las modificaciones introducidas por la Ley de Bases, ya no habría posibilidad que el PEN modifique un reglamento emitido por el Organismo tal como lo entendía previamente la doctrina.

No debe olvidarse que el art. 97 de la reglamentación de la LPA por el Decreto 1759/72 dice: “El recurso de alzada podrá deducirse en base a los fundamentos previstos por el art. 73, *in fine*. Si el ente descentralizado autárquicamente fuere de los creados por el Congreso en ejercicio de sus facultades constitucionales, el recurso de alzada solo será procedente por razones vinculadas a la legitimidad del acto, salvo que la ley autorice el control amplio. En caso de aceptarse el recurso, la resolución se limitará a revocar el acto impugnado, pudiendo sin embargo modificarlo o sustituirlo con carácter excepcional si fundadas razones de interés público lo justificaren”.

A la vez, resulta necesario realizar la misma evaluación sobre la tutela administrativa efectiva sobre la impugnación en sede administrativa de los actos de alcance

particular que siguen el trámite previsto en el art. 70 de la LG (al igual que las modificaciones del art. 73 de la LG), en cuanto a que el texto de dicha norma resultaría un impedimento para que el administrado pueda optar por la instancia administrativa previa a la instancia judicial. Cabe agregar que el administrado puede interponer otros recursos (como el de Reconsideración, de Revisión y el de Aclaratoria), que son parte de las medidas del debido proceso administrativo en defensa del administrado, y por ende no puede por ello considerarse que tienen cercenado el derecho de interponerlos. Al respecto debe también tenerse en cuenta que, si un administrado interpone un Recurso de Alzada sobre el que consideremos que la norma no lo permite, no debe ser el Organismo el que lo rechace sino el órgano que debe resolverlo, por ello sólo debería limitarse a elevarlo dentro de los cinco días hábiles que indica la norma.

Otro elemento a tener en cuenta es que el nuevo texto del art. 70 de la LG hace referencia a los “actos emanados de la máxima autoridad del Ente Nacional Regulador del Gas” para disponer que aquellos son impugnables ante la Cámara por recurso directo, por ende, aquellas decisiones que no sean actos emanados de la máxima autoridad del Organismo deberían seguir manejándose como antes (debiendo ser impugnados por el Recurso Jerárquico para agotar la vía administrativa).

Además, debe reiterarse que el inc. 5) de la reglamentación de los arts. 65 a 70 de la Ley de Gas por el Decreto 1738/92 dispone que: “No será necesario agotar la vía administrativa si por la índole de la cuestión controvertida, y los actos precedentes del Ente, la voluntad administrativa contraria a la posición sustentada por el interesado es conocida, resultando tal procedimiento una inútil demora. Este inciso no será aplicable cuando existen cuestiones de hecho controvertidas”. Y además su inc. 11) establece que: “La interposición del recurso de alzada no será necesaria para que se considere agotada la vía administrativa a los efectos del recurso judicial previsto en el art. 70 de la ley”. Cabe tener presente que aún no fue modificado el Decreto 1738/92, reglamentario de la Ley 24.076 y por ello debería completarse este análisis con las disposiciones que determine próximamente el PEN.

Respecto de otra cuestión importante en lo que es materia de las modificaciones efectuadas por la Ley de Bases, corresponde indicar que ya estaba indicado en la reglamentación de los arts. 65 a 70 de la LG por el Decreto 1738/92 que: “Salvo que la ley o esta Reglamentación dispongan expresamente un plazo distinto, el silencio administrativo se configurará según los plazos previstos por la ley de PA; el Ente, en sus reglamentaciones, podrá abreviar pero no extender estos últimos plazos, o disponer el carácter afirmativo del silencio”. Por ello no es ajeno al Marco Regulatorio de la Industria del Gas, las cuestiones atinentes al silencio positivo. Pese a ello, no han sido evidenciados los casos en que se ha aplicado esta disposición.

Por otra parte, el punto 15.3 de las Licencias de T y D establece bajo el Título Consentimiento Tácito que: “Excepto cuando la disposición pertinente requiera decisión expresa, toda autorización o aprobación que la Licenciataria deba solicitar

a la Autoridad Regulatoria de acuerdo con la Ley, el Decreto Reglamentario o la Licencia, *se considerará otorgada* si transcurriere el plazo establecido para la decisión sin que la Autoridad Regulatoria haya formulado observación. Cuando no hubiere plazo especial establecido regirá un plazo de treinta (30) días, pero en estos casos será necesario aguardar quince (15) días siguientes al pedido de pronto despacho presentado por la Licenciataria y dirigido al Directorio de la Autoridad Regulatoria. En caso de cuestiones de gran complejidad, cuando fuere de aplicación el plazo general de treinta (30) días, la Autoridad Regulatoria podrá extender ese plazo notificándolo a la Licenciataria dentro de los treinta (30) días iniciales del plazo”.

Esta disposición tiene una base contractual entre el Estado y las Licenciatarias, y rige desde el otorgamiento de dichas Licencias.

Finalmente cabe indicar que en tanto el art. 10, inciso *b*) de la Ley 19.549 dispone –en su nueva redacción– “la aplicación general del silencio positivo para las autorizaciones administrativas, así como sus excepciones, posibilitando la incorporación de otros supuestos de excepción por vía reglamentaria”. Conforme al citado artículo, el silencio con sentido positivo no será de aplicación en materia de salud pública, medio ambiente, prestación de servicios públicos o derechos sobre bienes de dominio público, excepto cuando la norma específica aplicable otorgue sentido positivo al silencio.

Al respecto, si bien son declarados servicios públicos el transporte y la distribución de gas natural, existen otras actividades reguladas por el ENARGAS que, sin ser servicios públicos, tienen relación directa con cuestiones de seguridad pública o de seguridad de las transacciones con vistas a la tutela de los principios consagrados en la Ley 24.076 que deben ser exceptuadas del alcance del art. 10, inc. *b*) de la LPA (como las autorizaciones en materia de uso de Gas Natural Vehicular –GNV–, las autorizaciones en materia de inicio de obras relacionadas con el transporte de gas natural, autorizaciones en materia de Almacenaje de gas y autorizaciones en materia de Organismos de Certificación).

Debe tenerse en cuenta sobre este aspecto que por Decisión Administrativa de la Jefatura de Gabinete de Ministros 836/2024, a partir del 1° de diciembre de 2024 el ENARGAS deberá implementar el silencio con sentido positivo en el marco de procedimientos administrativos en los cuales tramite el otorgamiento de una autorización administrativa, estimamos, con las excepciones indicadas en el párrafo anterior.

6. CONCLUSIONES

En general podría concluirse que las reformas efectuadas por la Ley de Bases sobre la Ley de Gas respecto de los remedios recursivos especiales tienen en cuenta los nuevos criterios implementados en la LPA, resaltando como elemento que merecía el cambio que reclamaba la doctrina y jurisprudencia, el

referido al agotamiento de la vía administrativa previsto en el texto original del art. 70 de la Ley 24.076.

La ampliación del plazo para impugnar en sede judicial las resoluciones dictadas por el ENARGAS en función de sus facultades jurisdiccionales realmente es otro beneficio que aporta la Ley 27.742.

En cuanto a la posible interpretación que se pueda realizar sobre los recursos directos de los arts. 70 y 73, considero que el administrado debe tener la opción de acudir directamente a la justicia o la posibilidad –a su elección– de mantener la instancia administrativa, en virtud de la tutela administrativa efectiva consagrada en el ámbito convencional y receptado en el mencionado caso “Astorga Bracht”.

7. BIBLIOGRAFÍA

- BARRAZA, Javier Indalecio, “Las funciones jurisdiccionales de la Administración. Estudio cualicuantitativo”, *El Derecho* 273-721.
- BIANCHI, Alberto “Algunas precisiones sobre el alcance de las facultades jurisdiccionales de los entes reguladores”, *EDA*, 00/01-449.
- BIANCHI, Alberto B. “La potestad reglamentaria de los entes reguladores” *Revista de Derecho Administrativo Económico* N° 16, págs.. 77-100
- CASSAGNE, Juan Carlos Cassagne, “Consideraciones en torno al sistema judicialista argentino y la interdicción del ejercicio de funciones judiciales por el Poder Ejecutivo”, *ED*, 215-784.
- CICERO, Nidia Karina, “Una relectura de las facultades jurisdiccionales de los entes reguladores”, *EDA*, 2003-784.
- COVIELLO, Pedro José Jorge “La influencia de la jurisprudencia y doctrina norteamericanas en materia de tribunales administrativos en la República Argentina y sus consecuencias sobre el contencioso-administrativo”, *RDA* 2020-131, 05/10/2020, 201, *AR/DOC/2806/2020*.
- GUTIÉRREZ COLANTUONO, Pablo A. “El procedimiento Administrativo y la Tutela Administrativa efectiva”, Agosto de 2010, *Revista Rap* pág. 349, Ediciones Rap, Id SAIJ: DACF150557.
- PALACIOS, Mariano “Recurso directo contra resoluciones del Ente Nacional Regulador del Gas –ENARGAS-,” *RAP*, Esp-2010: 7.
- MURATORIO, Jorge I. “Algunas consideraciones acerca del recuso judicial directo” en *Tratado de Derecho Procesal Administrativo*, Tomo II, La Ley.
- STUPENENGO, Juan Antonio, “¿Reviste carácter contencioso el recurso directo contra actos administrativos jurisdiccionales?”, *EDA*, 2005-278.

MIRIAM ALEJANDRA SANTANGELO

Es Especialista en Regulación de Servicios Públicos y Derecho Administrativo. Profesora de Régimen Jurídico del Gas y de Regulación

de Servicios Públicos en la Maestría de Derecho Administrativo y Administración Pública de la Universidad de Buenos Aires. Docente en el Instituto Tecnológico de Buenos Aires (ITBA), en el Ministerio Público Es Fiscal de la Nación y en el Observatorio de Tecnologías de la Información y la Comunicación, Estado y Gestión Pública. Miembro de la Gerencia de Asuntos Legales del Ente Nacional Regulador del Gas desde el año 1996. Autora de una gran cantidad de artículos sobre regulación de servicios públicos y Derecho Administrativo.

BASES PARA LA LIBERTAD EN EL DERECHO ADMINISTRATIVO ARGENTINO

Tomo Amarillo

Editor

ENRIQUE ALONSO REGUEIRA

Prólogo

JORGE EDUARDO MORÁN



ROSENKRANTZ - ALONSO REGUEIRA - CANDA - CAPPONI - CICERO
DAMSKY - FIGUEREDO - GUSMAN - GUTIÉRREZ COLANTUONO - HUBEÑAK
LARA CORREA - RAMOS - SCHEIBLER - ABERASTURY - AMOEDO
PITTIER - CONDE - ENRICI - GARCÍA MORITÁN - GARCÍA PULLÉS
ISABELLA - MARRA - MARRA GIMÉNEZ - SAMMARTINO - SANTANGELO
ALVAREZ TAGLIABUE - CARRILLO - MONOD NÚÑEZ - COMADIRA
FOLCO - KODELIA - THEA - MARCHETTI - MARTÍNEZ - OLMOS SONNTAG



Universidad de Buenos Aires
Facultad de Derecho

AJUFE
Asociación de Juristas y Académicos de la
República Argentina



ASOCIACIÓN
DE DOCENTES

UBA FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS SOCIALES



FUERO EN LO CONTENCIOSO
ADMINISTRATIVO FEDERAL

1ª Edición: Febrero de 2025

Bases para la Libertad en el Derecho Administrativo Argentino - Tomo Amarillo / Enrique Alonso Regueira ... [et.al.] 1a. edición - Ciudad Autónoma de Buenos Aires : Asociación de Docentes de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires, 2025.

685 p. ; 23x16 cm.

ISBN 978-987-46364-3-0

1. Bases de Datos. I. Alonso Regueira, Enrique.
CDD 342

Edición:

© Asociación de Docentes
Facultad de Derecho y Ciencias Sociales
Universidad de Buenos Aires

Prohibida su reproducción total por cualquier medio, sin expresa autorización de la editora. Permitida su reproducción parcial con la indicación expresa y clara de la editora, artículo, autor y página.

Todos los trabajos son de la responsabilidad exclusiva de los autores.

(Las opiniones vertidas en este trabajo son
responsabilidad exclusiva del autor)

ASOCIACIÓN DE DOCENTES
FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS SOCIALES
UNIVERSIDAD DE BUENOS AIRES
Av. José Figueroa Alcorta 2263
(C1425CKB) Buenos Aires - Argentina

COMISIÓN ACADÉMICA EDITORIAL

Luisella Abelleyro	Edgardo Tobías Acuña
Santiago Paredes Adra	Federico Martín Amoedo
Andrés Ascárate	Tomás Brandan
Ignacio Bence Pieres	Paula Brunetti
Mario Cámpora	Luis Casarini
María Ceruli	Dominique Ekstrom
Rosario Elbey	Hernán Gerding
Federico Giacoia	Lorena González Rodríguez
Nazareth Azul Imperiale	Ángeles Lausi
Facundo Maciel Bo	Milagros Marra
Lucia Martín	Lucía Flavia Ojeda
Gimena Olmos Sonntag	Lautaro Pittier
Matías Posdeley	Marina Prada
Gerardo Ruggieri	Juan Ignacio Stampalija
Juan Ignacio Sueldo	Maximiliano Werner

BASES PARA LA LIBERTAD EN EL DERECHO ADMINISTRATIVO ARGENTINO

Tomo Celeste

Editor

ENRIQUE ALONSO REGUEIRA

Prólogo

LEANDRO VERGARA

MAQUEDA - ALONSO REGUEIRA - CIMINELLI - DIANA - FERNÁNDEZ
GELLI - LÓPEZ - MONTI - REJTMAN FARAH - RODRÍGUEZ - SAGGESE
TREACY - WÜST - BUTELER - CASARINI - LÓPEZ CASTIÑEIRA
CERTOMA - GALLEGOS FEDRIANI - HEILAND - MACIEL BO - RUBIO
STUPENENGO - VINCENTI - YLARRI - BARRA - BRANDAN - CORMICK
ERBIN - LOSA - SACRISTÁN - SALVATELLI - STORTONI



Universidad de Buenos Aires
Facultad de Derecho

AJUFE
Asociación de Juristas y Académicos de la
Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires



ASOCIACIÓN
DE DOCENTES

UBA FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS SOCIALES



FUERO EN LO CONTENCIOSO
ADMINISTRATIVO FEDERAL

BASES PARA LA LIBERTAD EN EL DERECHO ADMINISTRATIVO ARGENTINO

Tomó Blanco

Editor

ENRIQUE ALONSO REGUEIRA

Prólogo

MARCELO DANIEL DUFFY

**LORENZETTI - ALONSO REGUEIRA - AMESTOY - COVIELLO
FREEDMAN - VILLENA - KODELIA - NIELSEN ENEMARK - SCHAFRIK
SEIJAS - SPOTA - BOTO ÁLVAREZ - CASARINI - DURAND - FACIO
GERDING - PERRINO - SALTZER CHAVEZ - ABERASTURY - CILURZO
DUBINSKI - LISTE - MORTIER - OTERO BARBA - PÉREZ
SILVA TAMAYO - THOMAS - TOIA - VEGA - ZICAVO**



Universidad de Buenos Aires
Facultad de Derecho

AJUFE
Asociación de Juristas y Académicos de la
Facultad de Derecho



ASOCIACIÓN
DE DOCENTES

UBA FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS SOCIALES



FUERO EN LO CONTENCIOSO
ADMINISTRATIVO FEDERAL